

Per lo Statuto del Popolo e della Repubblica sardi: un ragionamento introduttivo

di Giovanni Lobrano

(*) Testo, corretto e integrato con alcuni riferimenti di dottrina, della comunicazione presentata ad Olbia, il 18 gennaio 2002, in occasione del convegno sulla riforma dello Statuto della Regione Autonoma della Sardegna, organizzato dal Comitato per la Costituente sarda.

Sommario

A. ELEMENTI ESSENZIALI DI METODO; I. La Assemblea Costituente e i contenuti dello Statuto; **1.** Una contrapposizione che non esiste; **2.** L'impegno per la Costituente ha imposto in Sardegna il dibattito sui contenuti; **3.** La proposta della Costituente *dopo* aver proposto inutilmente la riforma municipale-federativa al Consiglio regionale; **II. Come entrare nei contenuti;** **1.** Formulare idee e soluzioni istituzionali grandi e chiare per un dibattito diffuso in vista dei lavori della Costituente e un Referendum sui lavori della Costituente; **2.** Avere la capacità e il coraggio di "inventare formule con fantasia istituzionale"; **3.** Rigore e razionalità: concetti chiari, principi univoci, ordinamenti coerenti;

B. ELEMENTI ESSENZIALI DI CONTENUTO; I. Il concetto giuridico di popolo; **1.** Società democratica ...; **2.** ... aperta e centripeta: dal Municipio alla Universalità; **II. Il principio della "Sovranità popolare";** **1.** Il postulato: costituire il Popolo e la Repubblica dei Sardi nella sequenza dal Municipio alla Universalità; **2.** I corollari; **a.** *Iniziare* dal federalismo 'interno' ...; **b.** ... *ma non separare* federalismo 'interno' e federalismo 'esterno'; **III. L'ordinamento del federalismo interno** (*per il federalismo esterno*); **1.** Riforma della "Forma di Regione" nei suoi elementi essenziali; **2.** Riforma dei processi di formazione della volontà pubblica regionale (chi comanda): partecipazione e federazione; **a.** Una prima serie di proposte: riforma federale della Programmazione e Camera delle Autonomie in luogo del Consiglio odierno; **±.** Le proposte; **².** Il loro senso complessivo; **b.** Una seconda serie di proposte: distinzione / non-confusione tra Legislativo ed Esecutivo; **2.** Riforma dei "mezzi di difesa della libertà dal potere": il Difensore civico eletto dai Cittadini; **IV. Prime proiezioni sul federalismo esterno.**

stesura provvisoria

A.
ELEMENTI ESSENZIALI DI METODO

I.
La Assemblea Costituente e i contenuti dello Statuto

1. Una contrapposizione che non esiste

E' certamente giusto non fermarsi al dibattito "Costituente sì / Costituente no" ed affrontare la questione dei contenuti che lo Statuto sardo deve avere.

Non è, però, accettabile la sollecitazione, che da alcune parti si sente, ora, ripetere, a non insistere oltre sulla Costituente per parlare, *finalmente*, dei contenuti del nuovo Statuto.

Affermare che la richiesta della Costituente è stata o (anche soltanto) è diventata –a questo punto– inutile è, in realtà ed oggettivamente, un modo per (tentare di) sostituire la contrapposizione vera tra chi vuole la Costituente e chi non vuole la Costituente (contrapposizione che si sta risolvendo a favore della Costituente) con la contrapposizione falsa –perché inesistente– tra chi parlerebbe soltanto di Costituente e chi parlerebbe soltanto dei contenuti (che lo Statuto deve avere).

Questa seconda, inesistente contrapposizione è, inoltre, funzionale ai fautori della conservazione (contro, si dice, le "derive populistiche e plebiscitarie") di quelle "prerogative" le quali proprio dalla Costituente sono minacciate; ovverosia è funzionale agli avversari veri di ogni riforma vera dello Statuto ed è, quindi, doppiamente falsa.

L'impegno per la Costituente e l'impegno per contenuti democraticamente innovativi dello Statuto sono, in realtà, un impegno unico e inscindibile.

2. L'impegno per la Costituente ha imposto il dibattito sui contenuti

Infatti, se oggi, finalmente, il dibattito sulla riforma dello Statuto *inizia* a farsi in Sardegna ed a farsi fuori del 'palazzo', tra i cittadini, nella cosiddetta società civile, ciò è avvenuto proprio e soltanto perché molti in Sardegna, nonostante le resistenze diffuse ed il boicottaggio sistematico (fatto di silenzi e calunnie) da parte dei mezzi di comunicazione, hanno finalmente avuto il coraggio di affermare che non si può e non si deve lasciare al 'palazzo' e ai suoi dintorni il potere/dovere di riscrivere lo Statuto e che questo potere/dovere può e deve essere riconsegnato ai cittadini, *per mezzo della Assemblea costituente*.

E nel dibattito finalmente pubblico, i contenuti che vanno delineandosi appaiono aperti alla partecipazione dei cittadini e, in ciò, assolutamente diversi dai contenuti dei disegni di legge di riforma secondo l'iter tradizionale ed anti-Costituente, depositati presso il Parlamento. Allora, non è vero che "Il vero problema non è più la Costituente". La Costituente resta il vero problema.

3. Chiediamo la Costituente per la riforma

dopo aver proposto inutilmente la riforma municipale–federativa al Consiglio regionale

Inoltre, proprio noi, sostenitori della Assemblea costituente, abbiamo prodotto per primi progetti di riforma sostanziale degli assetti istituzionali della Regione sarda.

Noi abbiamo scelto la strada della Costituente proprio perché sino dal 1994, nelle sedi istituzionali più elevate del Governo e del Consiglio sardi (mentre altri discettevano se dovesse farsi l'autonomia *oppure* il federalismo), abbiamo operato scelte e avanzato proposte chiarissime di riforma, nel senso del federalismo interno (ovverosia: dei municipi nella Regione) in funzione esplicita della conquista del federalismo esterno (ovverosia delle Regioni nello Stato italiano e nella Unione Europea): scelte e proposte di riforma le quali –proprio per i loro contenuti– non sono state accolte dal Consiglio regionale né mai avrebbero trovato udienza alcuna senza l'impegno attuale per la Costituente.

8 anni fa, essendo io stesso Assessore regionale degli AA.GG. del Personale e della Riforma della Regione nella prima Giunta di Federico Palomba, noi, di intesa con tutti i Sindacati territoriali (e particolarmente con la CISL), con il sostegno delle Autonomie locali ANCI, UNCEM ed UPI e trascinandolo invece interlocutori accademici recalcitranti ad uscire dalla formula della delega al Consiglio, noi abbiamo prodotto un progetto di riforma nella materia fondamentale

della programmazione, che (dichiaratamente in vista della realizzazione del federalismo esterno) introduceva fortemente il federalismo interno, cioè l'ingresso decisivo dei Comuni, delle Comunità/Associazioni di Comuni e delle Province nei processi di formazione della volontà pubblica regionale, sino ad allora ed ancora oggi chiusi dentro il 'palazzo'.

Tutto ciò è documentato puntualmente.

Abbiamo, però, dovuto verificare, negli anni successivi, tra il 1995 ed il 1999, la scomparsa progressiva di tale progetto nel ventre del Consiglio regionale sardo. Ed anche questo è documentato puntualmente.

La ragione ne è evidente: i contenuti di quel progetto di riforma minacciavano e minacciano le "prerogative" *istituzionalmente* oligarchiche/centralistiche del Consiglio regionale [1]. Quelle stesse "prerogative" la cui tutela, infatti, viene oggi invocata contro la Costituente.

Contestualmente, esattamente in quegli stessi anni, lavorava in parallelo una Commissione consiliare istituita *ad hoc*, la Commissione n.0 per la riforma dello Statuto: dei suoi lavori si è persa la memoria senza che nessuno di coloro che oggi criticano la soluzione della Costituente per i tempi necessari abbia mai i ritardi e il tempo perso. Dal 1995 al 1999, per cinque anni, il Consiglio ha avuto il potere ed il dovere giuridici e tutto il tempo ma non la volontà politica di affrontare, *nei contenuti*, quelle riforme che *noi* avevamo proposto sin dal 1994.

Il 6 dicembre 2001, in un convegno a Cagliari sul Federalismo sardo, l'economista prof. Giuseppe Usai ha concluso il proprio intervento chiedendo accuratamente e polemicamente (in riferimento a questa duplice, parallela vicenda): "Perché, perché, perché?". La domanda del prof. Usai non ha avuto risposta.

II.

Come entrare nei contenuti

1. *Formulare idee e proporre soluzioni istituzionali grandi e chiare: per un dibattito diffuso in vista dei lavori della Costituente, e un Referendum sui lavori della Costituente*

Se il nuovo Statuto vuole essere nel futuro lo strumento della espressione della volontà dei Cittadini sardi deve essere nel presente il frutto della espressione della volontà dei Cittadini sardi. Questo è il senso più profondo e più intimo della Assemblea costituente. E', infatti, esigenza vitale la attivazione nella nostra Regione di un dibattito diffuso sulle linee di riforma dello Statuto per l'affidamento della loro traduzione in una Carta statutaria ad una Assemblea scelta appositamente e in conseguenza di quel dibattito, e i cui lavori siano quindi soggetti, nel loro esito, al giudizio dei Cittadini, mediante referendum.

Allora, i 'tecnici', gli 'intellettuali', anche quando entrano nel merito dei contenuti dello Statuto, devono elaborare idee e proporre soluzioni non per altri tecnici ed altri intellettuali in parrucca e redingote, ma per cittadini fortemente sanculotti.

In altri termini: non dobbiamo produrre (non ancora) testi tecnicamente 'articolati', dettagliati minuziosamente e leggibili soltanto dagli addetti ai lavori, ma elaborare le grandi idee politiche e proporre soluzioni giuridiche chiare, cioè indicare la traduzione istituzionale delle scelte politiche che i cittadini, tutti i cittadini ("le massaie", diceva genialmente Vladimir Ilic Lenin) possano vagliare e valutare per rifiutarle, combatterle e sconfiggerle oppure per farle proprie, difenderle ed imporle.

C'è il rischio, altrimenti, se non il disegno malizioso, di escludere i cittadini dal processo di formazione dello Statuto, con il risultato di uno Statuto che *continuerebbe* quindi a escludere i cittadini dal processo di formazione della volontà regionale.

Affrontiamo dunque, con il concorso generale, le grandi scelte politiche e giuridiche; la loro applicazione in 'articolati' sarà, invece, lavoro esecutivo, da tecnici, appigionati o meno.

2. *Avere la capacità e il coraggio di "inventare formule con fantasia istituzionale"*

Se il nuovo Statuto deve essere fortemente innovativo e rovesciare la situazione e le tendenze centralistiche/oligarchiche e conservative odierne, è assolutamente insufficiente ricopiare diligentemente le ricette 'governative': occorre, invece, "inventare formule con fantasia istituzionale".

Non lo affermo oggi io, lo affermava, nel 1980, oltre venti anni fa, Luigi Berlinguer, in un

contributo di straordinaria lucidità al convegno di studi (organizzato a Sassari e a Tempio da Pietro Soddu, in onore di Paolo Dettori) su "Le dimensioni dell'autonomismo e l'esperienza sarda". Ritorno su questa citazione perché la considero particolarmente utile, nel contesto regionale odierno.

Il professore universitario di diritto e parlamentare sassarese affermava la esigenza di "inventare formule con fantasia istituzionale" dopo aver detto che: «i Comuni sono stati soffocati da una seconda forma di accentramento successiva a quella statuale ... [in] una politica di accentramento regionale perseguita in forte dispregio di quanto è scritto nella Costituzione». E ancora Berlinguer auspicava allora «una riforma che parta dal Comune ... associazioni di Comuni ... nelle quali i Comuni ... possano essere soggetti ... di capacità programmatica ... oggettivamente coinvolti nei processi di indirizzo» perché la «rifondazione della democrazia dal basso ... oggi bisogno ineludibile del nostro Paese passa attraverso due canali: uno è quello dell'articolazione autonomistica, prima di tutto con dei Comuni che ... possono avere un rapporto con la popolazione diverso da quello che è stato nel passato ...; l'altro è quello di sperimentare la partecipazione». E, quindi, sempre Berlinguer indicava «nel coinvolgimento dei Comuni e delle regioni nel processo programmatico nazionale ... una delle materie su cui lavorare nello scrivere la legge sulle autonomie» lamentando, tuttavia, che «Anche gli studiosi [oltre i politici], lo vedo, sono molto ostili a inventare formule con fantasia istituzionale».

A quel convegno parteciparono con contributi significativi anche il Ministro Giuseppe Pisanu (che ricordava la esigenza della dimensione mediterranea della Autonomia sarda) e il mio maestro, il prof. Pierangelo Catalano, il quale sintetizzava i contributi di Berlinguer e di Pisanu nella formula (che mi appare attualissima): "autonomismo municipale e mediterraneo".

Negli anni '90, due altri grandi esponenti della politica sarda, e professori della mia Università (anzi, lo dico con orgoglio di Preside, della mia Facoltà): il Presidente Francesco Cossiga e il parlamentare europeo Mario Segni, a livello nazionale ed in maniera anche fortemente provocatoria, hanno –rispettivamente– denunciato la crisi costituzionale della sovranità popolare (affermando anzi 'urlando' la esigenza di ripristinarla) e predicato la esigenza vitale di una "nuova Repubblica".

Bene, è giunto il momento di affermare il nuovo contro il vecchio, di costruire la nuova Repubblica della sovranità del popolo, di praticare, contro il centralismo nazionale e regionale, la inventiva e la fantasia istituzionali. Non dobbiamo copiare dalla 'capitale', dobbiamo noi inventare soluzioni e proporle alla Capitale e –perché no?– al resto degli Italiani.

3. Rigore e razionalità: concetti chiari, principi univoci, ordinamenti coerenti

Per fare ciò, insieme alla inventiva ed alla fantasia occorrono rigore e razionalità estremi, vale a dire: a) concetti chiari, b) principi univoci, c) ordinamenti coerenti.

Credo che possiamo essere d'accordo se affermo che il concetto da cui vogliamo partire, il principio che vogliamo affermare e l'ordinamento che vogliamo realizzare sono il concetto, il principio e l'ordinamento del Popolo sardo.

Se la Regione sarda –che noi vogliamo– deve essere la Repubblica sarda, cioè la "cosa del popolo" sardo, dobbiamo avere chiaro il concetto di 'popolo' e dobbiamo decidere di porre nel popolo il principio dal quale fare discendere –con l'aiuto della *scientia iuris*– il nostro ordinamento.

B.

ELEMENTI ESSENZIALI DI CONTENUTO

I.

Il concetto giuridico di popolo

1. Società democratica ...

Il concetto di popolo è un concetto giuridico ed esso ci è dato esclusivamente dalla scienza giuridica romana.

Non è antiquariato, è la grande civiltà mediterranea del popolo di Abramo e del *demos* di Pericle, nella sapiente sintesi giuridica fatta dagli inventori del Municipio, della Repubblica e del

Foedus socialis ["Federalismo societario"]^[2]).

Prima di Gaio e di Giustiniano, in un passo famosissimo del *de republica*, Cicerone ci spiega che "popolo" è la collettività democratica (cioè il *coetus multitudinis*, non la "*sanior pars*", non la "*élite*") associata [= federata] dal *consensus iuris* e dalla *communio utilitatis*. Come autorevolissimi politologi hanno osservato, questo passo ha ammaestrato generazioni di uomini alla ricerca della democrazia, nel Mediterraneo, in Europa e nel Mondo, dalla Antichità, al Medioevo, all'Evo moderno sino all'Illuminismo. Contro questo concetto si sono accaniti i giuristi solo-privatisti dell'Ottocento e del Novecento, al servizio della borghesia.

A partire da questo concetto, Cicerone e i giuristi romani ci spiegano che il popolo o è il titolare esclusivo e vero del potere o non è^[3].

Se noi Sardi vogliamo costruire giuridicamente il Popolo sardo, dobbiamo abbeverarci alle grandi fonti del Diritto romano, anziché con le pozioni che ci vengono propinate dagli epigoni dei giuristi dimezzati dell'Ottocento.

Allora, noi Sardi potremo inserirci da maestri tra i maestri, anziché collocarci tra gli allievi ultimi, timidi, ripetenti e, infine, ancora una volta gabbati.

2. ... aperta e centripeta: dal Municipio alla Universalità

Cicerone e i giuristi romani, che forniscono oggi a noi Sardi, come già ha fornito a Marsilio da Padova (1275 – 1343, *Defensor Pacis*), a Jean Bodin (*Six livres de la République*, 1576), a Johannes Althusius (*Politica methodice digesta*, 1604), a Jean-Jacques Rousseau (*Contrat social*, 1764) a Simón Bolívar (*Discorso costituzionale 'di Angostura'*, 1819) ma anche al grande monarcomaco sardo Giovanni Battista Tuveri (*Del dritto dell'uomo alla distruzione dei cattivi governi*, 1851) gli strumenti per costruire scientificamente la nozione di popolo, ci dicono anche (come peraltro tutti noi già intuiamo, perché è scritto nel Diritto naturale) che la prima e decisiva società democratica è il popolo dei cittadini della Città/Municipio e che il Municipio è la prima e decisiva Repubblica^[4].

Ed il popolo "società democratica e aperta", che costituisce il Municipio, è soltanto il "primo" popolo di una sequenza di popoli via via più ampi; sequenza che ho definito altre volte 'ascendente' ma che chiamerei ora meglio 'crescente' ("*augescens*"^[5]) e insieme 'centripeta'. E' straordinaria la logica del meccanismo federativo e societario alla base del popolo: semplice e complesso, duttile e poderoso, capace di esaltare la identità e –al contempo– la diversità, di coniugare la apertura continua ad altri con la produzione continua della unità.

Il Popolo di ogni più piccolo Municipio romano è esso stesso una federazione tra cittadini (e tra 'classi' sociali di cittadini) ed ogni più piccolo Municipio romano è una Repubblica (perché non esiste popolo senza la *sua* repubblica) ed il grande Popolo romano universale (quello che ha prodotto l'Editto di Caracalla del III secolo dopo Cristo) è una federazione di Popoli municipali e la grande Repubblica romana universale (i cui confini comprendevano Asia, Africa ed Europa sino al Reno e sino a Londra) è una federazione di Repubbliche municipali.

A ennesima, locale conferma della impronta municipale del federalismo 'vero' (romano), è stata recentemente rilevata, anche nella storia dell'Italia contemporanea, la presenza di due "componenti" federalistiche: una definita "territoriale", volta alla divisione, di cui è osservata la "debolezza ideologica" e gli "obiettivi prevalentemente polemici e tattici", ed un'altra "dotata di maggiore spessore teorico e ideale, che mirava, invece, a costruire, partendo dal basso e dalla periferia, il rapporto tra lo Stato-Nazione e i cittadini". Ora, la componente unitaria tipo di questo 'federalismo della unione' è costantemente il municipio o comune, il quale talvolta viene contrapposto alla Regione ma il più delle volte ne è considerato il necessario generatore: Regione come consorzio di Comuni^[6].

Allora, ogni collettività (ivi compresa la nostra Collettività regionale) potrà veramente e pienamente, politicamente e giuridicamente, moralmente ed istituzionalmente costituirsi in Popolo soltanto dentro e secondo questa sequenza istituzionale, che va dal Municipio alla Universalità^[7].

II.

Il principio della "Sovranità popolare"

1. Il postulato: costituire il Popolo e la Repubblica dei Sardi nella sequenza dal Municipio alla Universalità

Anche il Popolo sardo potrà costituirsi in popolo in senso pienamente giuridico (e questo è il compito dello Statuto) se vorrà e se saprà collocarsi, senza smentirsi e senza traviarsi, in questa scala della sovranità popolare, che parte dalla Città/Municipio e tende alla Universalità.

La Regione Sarda deve riconoscersi, al proprio interno, costituita dai Municipi e dalle Province per imporsi, al proprio esterno, come parte costitutiva dello Stato italiano e della Unione Europea.

In altri termini, il Popolo sardo potrà e saprà rivendicare il riconoscimento ed il rispetto del suo essere popolo nei confronti del Popolo italiano e potrà e saprà rivendicare il riconoscimento ed il rispetto della Repubblica sarda nei confronti della Repubblica italiana soltanto se vorrà e se saprà riconoscere i Popoli e le Repubbliche dei suoi 400 Municipi, attraverso le loro Comunità, Associazioni e Province.

La logica è per sua natura inflessibilmente unitaria: non è neppure *pensabile* alcun federalismo esterno se non a partire dal federalismo interno.

Allora, per quanto possa apparire paradossale: non sono i vincoli esterni a condizionare il nostro assetto interno ma è il nostro assetto interno a condizionare i nostri vincoli esterni.

Principium potissima pars rerum est, come ammonisce il giurista romano Gaio (Dig. 1.2.1).

2. I corollari

a. Iniziare dal federalismo 'interno' ...

Ciò significa che non abbiamo né il titolo per lamentarci dei "condizionamenti esterni" alla Sardegna (che pure ci sono e sono pesantissimi) né la capacità per affrontare la questione del federalismo esterno mentre lasciamo che dentro la Sardegna, come diceva nel 1980 Luigi Berlinguer, «i Comuni sono soffocati da una seconda forma di accentramento successiva a quella statuale ... [in] una politica di accentramento regionale perseguita in forte dispregio di quanto è scritto nella Costituzione». Lamentarsi dei condizionamenti esterni e parlare di federalismo esterno mentre si tengono o si lasciano i Comuni soffocati dal centralismo regionale è la vera fuga dai problemi veri e dalle responsabilità connesse.

b. ... ma non separare federalismo 'interno' e federalismo 'esterno'

Ciò significa, inoltre, che non possiamo separare le due facce del federalismo da costruire, quello interno e quello esterno, anche se –in teoria– la distinzione è possibile e, anzi, la competenza delle due costruzioni potrebbe spettare a soggetti diversi. Attenzione. C'è, ora, un ragionamento interessante, formulato ancora da un docente della mia Facoltà (il costituzionalista Pietro Pinna) e che mi pare sia stato adottato dai già presidenti della Regione sarda Mario Melis e Pietro Soddu. Il ragionamento parte precisamente da queste nostre proposizioni, che vi sto esponendo per la ennesima volta (e me ne scuso) e con le quali il collega costituzionalista Pietro Pinna dichiara di concordare^[8] (ciò che è già un risultato non disprezzabile). Vi è, però, il rischio di una loro sottile vanificazione. Il rischio è che il ragionamento, il quale inizia con la osservazione che lo Statuto vero è quello che riguarda i rapporti interni alla Sardegna e che questo, vero Statuto, noi Sardi, possiamo farcelo subito, anche nei termini da noi auspicati di federalismo interno, senza bisogno di legge costituzionale, porti a concludere che la Assemblea costituente debba/possa servire solamente per "contrattare" con lo Stato il federalismo esterno, mentre, intanto, altri fanno la riforma e lo Statuto veri, quelli interni. Mi sembra evidente il rischio, proprio per quei contenuti che noi vogliamo e sui quali Pinna dichiara di concordare, di una trappola mortale, precisamente in forza del nesso, mai troppo ribadito, tra metodo e contenuti. Se, infatti, è certo che la riforma nel senso del federalismo interno è già alla nostra portata giuridica (anzi, lo è *sempre* stata) e se è altrettanto certo che è questa riforma il vero *prius* logico di *tutta* la riforma, interna ed esterna, proprio per ciò anche questa riforma deve essere affidata alla Assemblea costituente.

III.

L'ordinamento del federalismo interno (per il federalismo esterno)

1. Riforma della "Forma di Regione" nei suoi elementi essenziali

Mi attengo (come ho sempre fatto) alla distinzione tra 'forma di Stato' e 'forma di governo' ovverosia, in materia di Statuto regionale, alla distinzione –corrispondente– tra forma di Regione e forma di governo della Regione, perché considero tale distinzione (di origine e natura gius-romanistiche) conseguente al concetto di popolo ed al principio della sovranità del popolo.

Per le stesse ragioni, tra le due 'forme' considero (con Rousseau e contro Kant) decisiva la prima: la forma di Regione. Gli elementi che caratterizzano la forma di Regione (come la forma di Stato) sono quattro: i processi di formazione della volontà pubblica (chi comanda), i "mezzi di difesa della libertà dal potere", la questione morale (che è parte integrante dell'ordinamento) e lo stato di eccezione (nel caso della Regione: la questione dello scioglimento anticipato delle istituzioni *lato sensu* di governo).

Su questi elementi si fanno le scelte decisive dei contenuti statutari (ma anche della Costituzione statale e di quella europea). In questo momento, limito il mio intervento ai primi due.

2. Riforma dei processi di formazione della volontà pubblica regionale (chi comanda): partecipazione e federazione

a. Una prima serie di proposte: riforma federale della Programmazione e Camera delle Autonomie in luogo del Consiglio odierno

±. Le proposte

Oggi, quando parliamo di processi di formazione della volontà pubblica, noi pensiamo *ovviamente* all'*iter* interno–parlamentare. Ciò corrisponde allo stato non brillante (si legga Costantino Mortati [citato *infra*]) delle istituzioni e dottrina costituzionali contemporanee. Inizierò, pertanto, il discorso, sulla riforma di questi processi, dalla considerazione della istituzione parlamentare, ovverosia –nel nostro caso– della istituzione consiliare.

Affermo allora subito che la sede ed il soggetto istituzionali dei processi di formazione della volontà pubblica non può e non deve più essere il Consiglio *nella sua strutturazione odierna*, caratterizzata da insufficienza sostanziale e grave di democrazia (in quanto sostanzialmente "oligarchico" o "aristocratico": F. Guizot, *Histoire du gouvernement représentatif*, 1851; J.K. Bluntschli, *Allgemeine Staatslehre*, 1852; H. Kelsen, *Das Problem des Parlamentarismus*, 1920, M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922; R. Carré de Malberg, *La Loi expression de la volonté générale*, 1931, J.R. Vanossi, *El misterio de la representación política*, 1972, C. Mortati, commento all'art. 1 della Costituzione italiana, 1975, H. Eulau, *Changing Views of Representation*, 1978 [ripreso da D. Fisichella, *La rappresentanza politica*, 1983]; A. Torres del Moral, *Crisis del mandato representativo*, 1982, G. Ferrari, *Rappresentanza politica*, 1991), da insufficienza corrispondentemente sostanziale e grave di moralità (Mandeville; Sieyès) e dal centralismo (Th. Hobbes).

La soluzione istituzionale al problema della creazione di un processo democratico di formazione della volontà pubblica neppure può essere costituita dal 'bicameralismo federale', così come lo conosciamo, vale a dire dall'allineamento di una 'Camera delle autonomie (locali)' nuova accanto al Consiglio odierno. Ciò significherebbe, infatti, cercare di tradurre in un ordinamento unico due principi tra loro opposti: quello della partecipazione (che dovrebbe essere introdotto con la 'Camera delle Autonomie') e quello della delega (che resterebbe con il Consiglio odierno).

Se, invece, vogliamo –come, lo ricordo, *dobbiamo*– restare razionalmente fedeli al principio della sovranità del popolo, attraverso un ordinamento che consenta la partecipazione, la soluzione è la costituzione di una sola 'Camera delle Autonomie' *in luogo* del Consiglio odierno, purché con le caratteristiche seguenti:

- circoscrizioni elettorali che rispettino le Entità politiche 'sub-regionali': le Autonomie locali dei Comuni, delle Associazioni di Comuni e delle Province, dove si formano le volontà politiche le quali, per sintesi successive (che abbiamo definito crescenti e centripete), devono produrre la volontà regionale unica ed unitaria; si tratta, del resto, della stessa logica già presente nella proposta di legge di iniziativa popolare per ottenere circoscrizioni elettorali regionali alle elezioni del Parlamento europeo;

- elezioni su programma, così come già introdotte dalla legge 1993 n. 81 per le elezioni

comunali e provinciali (cfr. quindi la «Proposta di legge costituzionale n. 5923 d'iniziativa dei deputati Armaroli ... [20 deputati] "Modifica dell'articolo 67 della Costituzione, in materia di divieto di mandato imperativo" presentata il 20 aprile 1999»); il programma dovrà, però, essere 'vero' e, come si dice in gergo giuridico, 'azionabile';

– diritto degli elettori di revocare l'eletto (abrogazione);

(– formule elettorali *conseguenti*: collegi uninominali? primarie? etc.).

Accanto alla Camera delle Autonomie occorre, però, la previsione statutaria dell'intervento diretto delle Autonomie locali nella programmazione regionale. In altri termini, in luogo del bicameralismo federalista consueto, sostanzialmente strabico in quanto fatto di due Camere ispirate a principi diversi/opposti, occorre prevedere una sorta di bicameralismo *sui generis*, sostanzialmente coerente in quanto tutto ispirato al medesimo principio della partecipazione e costituito dalla Camera delle Autonomie locali e da un *iter* della Programmazione con concorso diretto delle stesse Autonomie.

Un esempio sul quale riflettere esiste già; è l'istituto dell'"Orçamento [= Bilancio] partecipativo". In Brasile, la città di Porto Alegre (un milione e trecentomila abitanti, capitale dello Stato di Rio Grande do Sul e *conseguentemente* capitale mondiale del movimento anti-globalizzazione) ha adottato, dal 1989, un processo democratico di formazione del proprio bilancio, definito 'partecipativo', che esclude il sistema rappresentativo, che la "II Conferenza Habitat dell'ONU" (Istanbul 3-14 giugno 1996) ha giudicato una delle migliori forme di gestione urbana del mondo e che mi risulta sia studiato –come modello– da Città quali Barcellona e Bologna.

Per ragioni (come ho detto) di ordine retorico, ho invertito, nella esposizione, l'ordine logico delle istituzioni. Secondo l'ordine logico, il punto n. 1 della riforma dei processi di formazione della volontà regionale deve essere la nuova previsione statutaria della partecipazione diretta nella programmazione.

Sui modi della partecipazione delle Autonomie alla Programmazione regionale, rinvio al progetto di legge formulato nel 1994-1995 e pubblicato quindi in *Presenza. Periodico dell' CISL sarda*, ottobre 2000, p.26 s.

Resta un problema, che mi limito, qui, ad enunciare: la partecipazione delle OO.SS. ai processi di formazione della volontà regionale. Credo che vada risolto positivamente. Però: come e 'dove'? Nella Camera delle Autonomie? nella Programmazione? in entrambe? Occorre riflettervi. Oggi, direi: nella Programmazione (penso alla esperienza dei Piani Integrati d'Area - PIA).

2. Il loro senso complessivo

La caratteristica più evidentemente innovativa di questa prima serie di proposte di riforma delle istituzioni autonomistiche è la natura intrinsecamente democratica/federativa dell'ordinamento che viene proposto. In luogo del carattere oligarchico/centralistico della istituzione consiliare odierna, il nuovo ordinamento 'parte' dal riconoscimento decisivo della molteplicità delle volontà pubbliche istituzionalmente rilevanti, collocate nella prima cellula di società pubblica, il Municipio o Comune, per costruire, quindi, attraverso la serie delle sintesi federative crescenti/centripete la volontà unica/unitaria regionale, la quale si trova, quindi, naturalmente proiettata verso la costruzione di sintesi federali ulteriori: italiana, europea

E tuttavia –così facendo– noi inizieremmo *semplicemente* a realizzare non soltanto il già menzionato auspicio di riforma formulato da Luigi Berlinguer nel 1980 (che era e resta interno alla parte migliore della Costituzione italiana vigente[9]) ma anche la prospettiva di riforma federale dell'ordinamento della Repubblica italiana, intravista dall'ultima 'Bicamerale' presieduta da D'Alema, riforma secondo cui il "Parlamento" deve essere *sostituito* dalla sequenza crescente/centripeta "Comune, Provincia, Regione, Stato" (la quale è sviluppo, anche essa, della parte migliore della Costituzione italiana vigente[10]) e gli orientamenti già presenti nelle leggi quadro nazionali in materia di autonomia e ordinamento locali (la legge 142 del 1990 e la legge 265 del 1999)[11]. Anzi, recupereremmo le radici romane, democratiche e municipali/federative, del parlamentarismo europeo e dello stesso Parlamento inglese (la cui 'Camera dei Comuni' così si chiama proprio perché formata dai *procuratores* delle Comunità cittadine)[12] prima della sua deformazione precoce in senso oligarchico e centralista, per mezzo del principio rappresentativo.

Infine, queste nostre proposte corrispondono alle istanze che vengono dalla riflessione socio-economica più avanzata sui sistemi organizzativi[13].

b. Una seconda serie di proposte: distinzione / non-confusione tra Legislativo ed Esecutivo

Alla logica del concetto di popolo/società e del principio della sovranità popolare appartiene anche necessariamente la forte e netta distinzione, ovverosia la non-confusione tra Legislativo ed Esecutivo: sul piano concettuale e sul piano dell'ordinamento, di titolarità e di esercizio.

E' stato, inoltre, osservato (ed argomentato) che l'esercizio del potere esecutivo è la causa massima di corruzione del sovrano/legislativo (J.-J.Rousseau, cfr. Friedrich von Hayeck).

Per affermare la distinzione ed evitare la interferenza del legislativo nell'esecutivo (e viceversa) occorrono:

- circoscrizione rigorosa del potere Legislativo alle leggi intese in senso sostanziale (cioè alle sole norme generali, ciò che comporta, *ipso facto*, la drastica riduzione della stessa attività legislativa, cioè la cosiddetta "delegificazione");
- circoscrizione altrettanto rigorosa del potere Esecutivo ai soli atti di portata particolare (ciò che non esclude, ovviamente, la capacità di iniziativa legislativa dell'Esecutivo);
- elezione diretta del Presidente dell'Esecutivo;
- incompatibilità personale tra funzioni consiliari e funzioni di Giunta;
- Esecutivo 'forte': che governa con la discrezionalità necessaria.

2. Riforma dei "mezzi di difesa della libertà dal potere": il Difensore civico eletto dai Cittadini

Il Consiglio (ovverosia la futura Camera delle Autonomie) non può, non *deve* potere entrare nel merito del Governo: non ne ha, non deve averne –per definizione– competenza. Il Governo è subordinato al Consiglio, in quanto deve essere l'esecutore delle norme generali (le leggi in senso sostanziale) dettate da quello, ma –fintanto che il Governo resta (sia nel fare sia nel non fare) nell'ambito della discrezionalità propria– il Consiglio non può intervenire in tale ambito, pena il rientro, dalla finestra, di quella confusione perniciosa tra legislativo ed esecutivo appena cacciata dalla porta..

Occorre, allora, un soggetto 'terzo' tra Consiglio e Giunta, ma anche tra Cittadini e Governo. Questo soggetto si è proposto in qualche modo da solo, tumultuosamente, nel corso dell'ultimo mezzo secolo post-bellico, investendo i costituzionalismi a livello mondiale. Si tratta del Difensore civico (o "del popolo", o "Médiateur") Municipale, Provinciale e Regionale (in Italia) ma anche Nazionale (in molti Paesi) ed Europeo (questo ultimo è stato introdotto dal Trattato di Maastricht). Sarà necessario pensarlo adeguatamente. Affermo sin d'ora che requisito irrinunciabile è che esso sia eletto direttamente dai Cittadini.

IV.

Prime proiezioni sul federalismo esterno

Se vorremo e se sapremo realizzare il federalismo interno, liberandoci dalle istituzioni feudali e dal corteo dei loro clienti, potremo e avremo infine la capacità intellettuale, la legittimazione giuridica e la forza morale e politica di pensare, volere e infine fare il **federalismo esterno**.

Cioè: non inserirci dentro uno Stato italiano preesistente ma con-correre, partendo dal Popolo e dalla Repubblica sardi federali, a ri-costruire federalmente il Popolo e la Repubblica d'Italia e –attraverso l'Italia– a costruire federalmente il Popolo e la Repubblica d'Europa, guardando alla Ecumene.

Potrà essere il grande contributo della Sardegna alla costruzione federale. Non viceversa. E potrà essere anche la dimostrazione della nostra vera **specialità**, la specialità insulare, perché –come diceva Montesquieu– "I popoli delle Isole sono i più portati alla libertà".

L'amore della libertà è la vera, grande matrice delle Costituzioni.

[1] Cfr., *infra*, il prgf. **B.III.2.a.**

[2] Cfr. il mio "Federalismo societario interno ed esterno alla Regione (la soluzione althusiana nella rilettura di Th. Hüglin" in *Orientamenti sociali sardi*, 2000/2 37 ss.

- [3] Per la indicazione dei testi di Cicerone, Gaio, Giuliano, Elio Gallo, Paolo, e Ulpiano e di Adriano e Giustiniano rinvio al mio studio *Res publica res populi. La legge e la limitazione del potere*, Torino 1996.
- [4] Sulla natura giuridica del Municipio, vedi Giovanna MANCINI, *Cives Romani municipes Latini*, Milano 1996 (ivi, fonti e dottrina).
- [5] Maria Pia BACCARI, "Il concetto giuridico di *civitas augescens*: origine e continuità" in *SDHI*, 61, 1995, 759 ss.
- [6] Claudia PETRACCONI, "Prefazione" a *Federalismo e autonomia in Italia dall'unità ad oggi*, Laterza, Roma-Bari 1995
- [7] Da non confondere con la 'globalizzazione', di cui è, invece, la vera alternativa (v., *infra*, al prgf. **III.2.a**).

±, l'esempio di Porto Alegre).

- [8] P. PINNA, "La crisi dell'autonomia speciale e la riforma dello Statuto", in *Orientamenti sociali sardi*, anno vi n.2, luglio – dicembre 2001, p.21.
- [9] Penso soprattutto ai "Principi" (su cui, vedi Costantino Mortati, cit.) ma non solo; cfr, *infra*, la nota seguente.
- [10] Penso alla previsione costituzionale della partecipazione delle Regioni alla programmazione nazionale (artt. 115 e 117 della Costituzione e legge 142 del 1990, secondo la interpretazione della Corte costituzionale, sentenza n.87 del 28/3/1996) ed alla previsione costituzionale (integrata ora dal decreto legislativo 363 del 1999) della partecipazione della Regione Sardegna alla conclusione da parte della Repubblica italiana di trattati internazionali che la concernono (su cui, vedi P. FOIS, "Sulla partecipazione della Regione Sardegna all'elaborazione dei trattati" in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2000/2 p.375 ss.)
- [11] L'art. 2 di tale legge afferma che "il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo" ed altrettanto afferma a proposito della Provincia "ente locale intermedio tra comune e regione". Si veda, in proposito, P. MADDALENA, "Relazione del Procuratore Regionale della Corte dei Conti presso la sezione giurisdizionale del Lazio", in occasione della cerimonia di apertura dell'anno giudiziario 2000 nel sito Internet www.amcorteconti.it/relazioni2000.htm, Roma 13/01/02, il quale (citando Jhering e Rousseau) osserva che "il vero soggetto, per l'ordinamento giuridico, non è l'ente ma la comunità ... come lo fu per i Romani". Cfr. Daniela BONACINA, *La ascesa e il declino della divisione del lavoro e della rappresentanza politica e il ritorno al Diritto (anche pubblico) romano* (titolo provvisorio), tesi di laurea in corso di perfezionamento, Sassari 2002.
- [12] Su cui A.F. POLLARD, *The evolution of Parliament*, Longmans, Green & Co., 1926 p.107 e N. WILDING – Ph. LAUNDY, *An Encyclopedia of Parliament*, Cassell, London, 1958, p.354; cfr. Serena MINUNNO, *Comuni e Parlamento* (titolo provvisorio), Tesi di laurea in corso di perfezionamento, Sassari 2002. Circa la penetrazione del Diritto romano (con la mediazione del Diritto canonico) nel Common Law, v. J. MARTÍNEZ-TORRÓN, *Derecho angloamericano y derecho canónico. Las raíces canónicas de la "common law"*, Madrid 1991.
- [13] Su cui v. ancora Daniela BONACINA, *La ascesa e il declino della divisione del lavoro e della rappresentanza politica e il ritorno al Diritto (anche pubblico) romano* cit..